

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta komitmen nasional untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia telah menjadi faktor penting yang mendorong pelaksanaan desentralisasi. Otonomi daerah merupakan realisasi atau bentuk konkret dari ide desentralisasi sebagai konsekuensi logis untuk membangun *good governance* (Yuwono dkk, 2008:12) dalam (Rizani dkk, 2011). Desentralisasi telah menjadi perhatian pokok dan fenomena bagi negara berkembang maupun maju. Banyak negara berkembang berputar haluan menuju desentralisasi fiskal sebagai salah satu upaya melepaskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintah, serta ketidakstabilan makro ekonomi.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan di berbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius (pemerintah) dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung (investasi). Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain menimbulkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda.

Penelitian yang dilakukan (Adi, 2005) dalam (Harianto dan Priyo Hari Adi, 2007) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (kabupaten dan kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Menurut (Nanga, 2005) dalam (Harianto dan Priyo Hari Adi, 2007) dalam mengindikasikan terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah dan bisa jadi hal ini mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah.

Menurut ketentuan umum UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan dari asas desentralisasi adalah berlakunya otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah merupakan pendelegasian wewenang yang disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dalam rangka desentralisasi fiskal. Dalam menghadapi desentralisasi fiskal, potensi fiskal pemerintah daerah yang satu dengan daerah lain menjadi sangat beragam dan perbedaan potensi ini dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Pertumbuhan ekonomi merupakan proses kenaikan *output* per kapita. Pertumbuhan ekonomi daerah dapat diproksikan dengan adanya jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita pada tiap daerah.

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah maka pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan

penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dilakukan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantu dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintah yang menugaskan.

Media utama pemerintah daerah dalam melakukan alokasi sumberdaya daerah secara optimal adalah APBD, sebagai media utama maka setiap pengeluaran pemerintah harus diperuntukan untuk kepentingan publik dan wajib dipertanggungjawabkan. Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Oleh karena itu, pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi secara baik. Di sisi lain, dalam proses penyusunan sampai implementasinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki berbagai permasalahan, salah satunya adalah pengalokasian sumber-sumber pendapatan daerah yang diperuntukan untuk kepentingan publik, baik alokasi dana untuk belanja langsung maupun tidak langsung.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri merupakan pencerminan kemandirian dari suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan dan

mensejahterahkan masyarakat daerahnya. Pendapatan asli daerah biasanya diperoleh dari adanya pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya asli yang telah dimiliki daerah tersebut. Setiap daerah pasti memiliki pendapatan asli daerah yang berbeda-beda. Daerah yang kaya akan sumber daya alam dan maju dibidang industri cenderung memiliki pendapatan daerah yang tinggi dibandingkan dengan daerah yang tertinggal.

Reformasi dalam manajemen keuangan daerah perlu dilakukan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, penetapan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Perubahan dari anggaran dengan pendekatan tradisional keanggaran dengan pendekatan kinerja adalah aspek utama dari reformasi anggaran. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi, peningkatan PAD selalu diupayakan karena merupakan penerimaan dari usaha untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Peningkatan PAD harus berdampak pada perekonomian daerah (Maryati dan Endrawati, 2010).

Apabila suatu daerah tidak mengalami pertumbuhan ekonomi yang berarti, meskipun terjadi peningkatan penerimaan PAD mungkin disebabkan karena tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu indikator penting pemerintah daerah dalam memperlihatkan sejauh mana daerahnya mengalami kemajuan dalam hal pengelolaan kekayaan yang telah dihasilkan oleh daerah. Menurut (Maryati dan Endrawati 2010) menegaskan bahwa keberhasilan peningkatan PAD hendaknya tidak hanya diukur dari jumlah yang diterima, tetapi juga diukur dengan perannya untuk mengatur perekonomian

masyarakat, agar dapat lebih berkembang yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber PAD. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor – sektor yang produktif di daerah.

Berdasarkan jurnal (Harianto dan Priyo Hari Adi, 2007) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan terpenuhinya fasilitas publik maka masyarakat merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD.

Berdasarkan peraturan daerah dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku pendapatan asli daerah merupakan penerimaan daerah yang diperoleh dari sumber-sumber yang ada di wilayahnya sendiri. Sumber PAD (Pendapatan Asli Daerah) terdiri atas:

1. Pajak Daerah.
2. Retribusi Daerah.
3. Hasil/pendapatan dari perusahaan milik daerah.
4. Lain-lain dari pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam penggunaan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah akan berdampak pada meningkatnya peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama fungsi alokasi. Sejak otonomi daerah/desentralisasi fiskal diterapkan, pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengalokasian dana perimbangan, kecuali Dana Alokasi Umum (DAU). Menurut (Rizani dkk, 2011) Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi. Alokasi DAU bagi daerah yang memiliki potensi fiskal yang besar, tetapi kebutuhan fiskalnya kecil, akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskal yang kecil, namun kebutuhan akan fiskalnya besar, akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangannya kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Dampak pada meningkatnya peranan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan disebabkan oleh adanya pergeseran dalam penggunaan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, terutama fungsi alokasi. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN,

yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pemanfaatan DAK ditujukan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomi yang panjang. Dengan adanya pengalokasian DAK diharapkan dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, karena DAK cenderung akan menambah aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah guna meningkatkan pelayanan publik. Kewenangan luas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber dana dapat memberi penerapan kepada daerah untuk selalu menyesuaikan pengeluarannya dengan kebutuhan dan preferensi masyarakat di masing-masing daerah.

Dalam mengukur pertumbuhan ekonomi kita juga harus memperhatikan indikator-indikatornya diantaranya terdiri dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator untuk mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi daerah, sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukannya antara lain: angkatan kerja, investasi dan pengeluaran pemerintah daerah. Adapun indikator lain yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu daerah antara lain kesejahteraan penduduk dan tenaga kerja dan pengangguran.

Alasan digunakannya PDRB sebagai indikator pertumbuhan ekonomi daerah.

1. PDB/PDRB adalah jumlah dari nilai tambah (*value added*) yang dihasilkan dari seluruh aktivitas perekonomian.

2. PDB/PDRB dihitung atas dasar aliran barang-barang dan jasa-jasa dalam serta faktor-faktor produksi dalam periode tertentu.
3. PDB/PDRB menyangkut hasil aktivitas ekonomi keseluruhan dalam suatu wilayah

Tingkat kesejahteraan dapat digunakan sebagai indikator pertumbuhan ekonomi karena suatu daerah dapat dikatakan lebih maju dibandingkan daerah lain bila mempunyai tingkat pendapatan atau upah per jam kerja yang lebih tinggi dari pada upah per jam kerja di daerah lain untuk jenis pekerjaan yang sama.

Tenaga kerja dan pengangguran dapat menjadi indikator pertumbuhan ekonomi daerah karena pengangguran merupakan selisih antara angkatan kerja dengan penggunaan tenaga kerja yang sebenarnya. Angkatan kerja adalah jumlah tenaga kerja yang terdapat dalam suatu perekonomian pada suatu waktu tertentu.

Harianto dan Adi, 2007 menyatakan bahwa terdapat komponen penerimaan daerah yang berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional yaitu PAD. Jika peningkatan PAD akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, maka terdapat kemungkinan DAU dan DAK juga berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, karena nilai DAU dan DAK pada umumnya lebih besar dibandingkan kontribusi PAD.

Menurut Isa, Filzah Mar'i (2010) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh DAU, DAK dan Belanja Modal terhadap tingkat Pertumbuhan



Ekonomi kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara. Tujuannya untuk mengetahui pengaruh DAU, DAK dan Belanja Modal terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara, yang menggunakan metode penelitian kausal, dengan jumlah sampel 10 kabupaten/kota setiap tahunnya dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara. Periode penelitiannya adalah 2004-2006. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Metode analisis data terlebih dahulu digunakan pengujian asumsi klasik dan pengujian hipotesis dengan analisis regresi linier sederhana dengan uji t dan uji koefisien determinasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara parsial DAU, DAK dan Belanja Modal tidak berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Begitu juga menurut Maryati, Ulfi dan Endrawati (2010) menguji dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh PAD, DAU dan Hasil analisisnya membuktikan bahwa PAD dan DAU dan DAK terhadap pertumbuhan ekonomi daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat. Data yang digunakan berjumlah 13 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat dari tahun 2004-2006 dengan 12 kabupaten dan 7 kota, analisis data menggunakan analisis regresi linier berganda. Hasil analisis membuktikan bahwa PAD dan DAU berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi sedangkan DAK tidak berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Serta menurut Mawarni, Darwanis dan Abdullah (2013) dalam penelitiannya yang berjudul Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum

Terhadap Belanja Modal Serta Dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Studi Pada Kabupaten dan Kota di Aceh). Menguji membuktikan secara empiris mengenai pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal serta dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Populasi penelitian adalah 23 kabupaten/kota di Provinsi Aceh, sampel adalah 21 kabupaten/kota, sehingga jumlah yang dianalisis menjadi 105. Pengujian dilakukan dengan analisis jalur (*Path analysis*). Hasil analisis menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan positif terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi, DAU berpengaruh negatif terhadap belanja modal dan berpengaruh signifikan positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan belanja modal tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Maryati dan Endrawati (2010) “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Sumatera Barat”. Akan tetapi dalam penelitian ini yang membedakan dengan penelitian terdahulu adalah objek penelitian diubah menjadi kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah periode penelitian juga diubah menjadi periode 2012 dan 2013. Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh lagi terkait dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi Pertumbuhan Ekonomi. Oleh karena itu, penulis mengambil judul **“PENGARUH (PAD), DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) TEHADAP PERTUMBUHAN**

## **EKONOMI DI KABUPATEN/KOTA PROVINSI JAWA TENGAH PERIODE 2012-2013”.**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk menganalisis adanya pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis adanya pengaruh dana alokasi umum terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menganalisis adanya pengaruh dana alokasi khusus terhadap pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Provinsi Jawa Tengah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Bagi masyarakat penelitian ini diharapkan mampu memberikan jawaban pemasalahan yang ada di dalam perkonomian suatu wilayah.
- b. Bagi pemerintah penelitian ini diharapkan mampu memberi bahan masukan bagi pemerintah dalam proses perencanaan, evaluasi anggaran dan pendapatan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi suatu wilayah.

##### **2. Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab yaitu:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dirumuskan permasalahan penelitian tentang apa pengaruh Pendapata Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pertumbuhan Ekonomi. Berdasarkan rumusan masalah tersebut dapat ditarik tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Pada akhir bab ini juga terdapat penjelasan sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan tentang beberapa teori-teori. Teori-teori tersebut mencakup pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pertumbuhan ekonomi. Pada bagian akhir bab ini juga terdapat penelitian terdahulu yang menghasilkan kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, teknik pengambilan sampel, jenis data dan sumber data, definisi operasional dan pengukurannya, metode analisis data, serta uji hipotesis.

## **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini diuraikan tentang deskripsi objek penelitian yaitu wilayah Jawa Tengah. Selanjutnya terdapat uji asumsi klasik, uji hipotesis dan pembahasan.

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini memuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan dari hasil penelitian. Sedangkan saran merupakan masukan peneliti selanjutnya.